Expte. núm. 87/2024
Ref. RRI/CCC

INFORME DEL SERVICIO DE LEGISLACIÓN Y RECURSOS RELATIVO AL PROYECTO DE «ORDEN DE XX DE XX DE 2025, POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 29 DE JUNIO DE 2023, POR LA QUE SE APRUEBAN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA NO COMPETITIVA PARA EL FOMENTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN ANDALUCÍA».

Por parte de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social se ha solicitado a este Servicio de Legislación y Recursos la emisión de informe en relación con el proyecto de orden mencionado en el encabezamiento.

En el caso que nos ocupa, se emite el presente informe de conformidad con lo establecido en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 4.2.b) del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, el artículo 7.2.d) del Decreto 155/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, y con lo establecido en el capítulo segundo, punto quinto, de la Instrucción 1/2020, de 10 de septiembre, de la Viceconsejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, por la que se establece el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdos del Consejo de Gobierno, de Convenios de Colaboración y otros procedimientos administrativos en el ámbito de esta Consejería.

Analizado el proyecto de orden de referencia, se realizan las siguientes observaciones al mismo:

1.- ANTECEDENTES.

Se interesa del Servicio de Legislación y Recursos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo la emisión de informe en relación al proyecto remitido.

En fecha 28 de noviembre de 2024 se recibe comunicación interior de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, adjuntando proyecto de orden y documentación, a fin de que por el Servicio de Legislación y Recursos de la Secretaría General Técnica se proceda a la tramitación del proyecto. Una vez emitidos todos los informes preceptivos y evacuados los trámites de audiencia e información pública, en fecha 10 de enero de 2025, se solicita por esa Dirección General se emita el preceptivo informe de Secretaría General Técnica, adjuntando toda la documentación que conforma el expediente de tramitación del proyecto.

No obstante, en fecha 15 de enero de 2025, se recibe mediante BandeJA INT/2025/25228, comunicación interior del siguiente tenor literal:

> «*Con relación a la comunicación interior de fecha 10 de enero de 2025, por la que se solicita informe preceptivo a esa Secretaria General Técnica sobre proyecto de orden por*

RODRIGO REVERE IGLESIAS	29/04/2025	PÁGINA 1/16
MARIA ELENA LOBILLO CHACON		
[redacted]		

el que se modifica la Orden de 29 de junio de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el fomento del trabajo autónomo en Andalucía, se solicita se deje sin efecto o se anule la petición de informe, toda vez que está prevista la modificación del artículo que regula las cuantías de la línea 2 de subvención, lo que conlleva la redacción de un nuevo borrador de proyecto de Orden, así como la elaboración de una nueva MAIN».

Como consecuencia de lo anterior, en fecha 7 de febrero de 2025, mediante la aplicación BandeJA INT/2025/116015, se solicita nueva tramitación del proyecto, mediante comunicación interior de la misma fecha, del siguiente tenor:

«*Conforme a lo dispuesto en el Capítulo SEGUNDO, apartado quinto, punto 4 de la Instrucción 1/2020, de 10 de septiembre, de la Viceconsejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, por la que se establece el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, adjunto se remite proyecto de orden por la que se modifica la Orden de 29 de junio de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el fomento del trabajo autónomo, junto con la documentación que se relaciona a continuación, al objeto de que por parte del Servicio de Legislación y Recursos se soliciten los informes preceptivos, así como se de trámite de información pública y audiencia a las organizaciones y asociaciones relacionadas en la decisión motivada sobre el trámite de audiencia.*

A estos efectos se adjunta la siguiente documentación:

1. Acuerdo de 26 de noviembre de 2024, de inicio del expediente de tramitación del proyecto de modificación de la Orden de 29 de junio de 2023.
2. MAIN del proyecto de orden por la que se modifica la Orden de 29 de junio de 2023.
3. Resolución de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda la apertura del trámite de información pública del proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 29 de junio de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el fomento del trabajo autónomo en Andalucía (en formato BOJA).
4. Decisión motivada sobre el trámite de audiencia.
5. Informe del Gabinete Jurídico, sobre el momento temporal de estar al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social en el procedimiento de concesión de subvenciones previstas en la Orden de 29 de junio de 2023, de fecha 4 de junio de 2024 (AJ-CCETA 2024/51), que se cita en la MAIN».

Con fecha 15 de abril de 2025, una vez solicitados y recibidos los informes preceptivos, se remite por la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, mediante BandeJA INT/2025/381301, comunicación interior de fecha 11 de abril de 2025 en la que se manifiesta que:

«*Al objeto de continuar la tramitación del proyecto de orden por el que se modifica la Orden de 29 de junio de 2023, por la que se aprueban las bases reguladoras para la*

concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva para el fomento del trabajo autónomo en Andalucía, adjunto se remite nuevo borrador de proyecto, junto con la correspondiente MAIN, a fin de que por parte de esa Secretaria General Técnica se proceda a emitir el preceptivo informe, conforme a lo previsto en el artículo 4.2.b) del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, y artículo 45.2 de la Ley Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A estos efectos, se adjunta la documentación que conforma el expediente de tramitación de la modificación de la Orden de 29 de junio de 2023, y que se relaciona en el correspondiente ÍNDICE que, asimismo se adjunta, correspondiendo el texto que se somete a informe al documento nº 12.

Finalmente, y dado el volumen de documentos que integran el expediente se ha procedido a su remisión a través de CONSIGNA, en el siguiente enlace: [...]*».*

2.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

2.1. Naturaleza jurídica y tramitación.

En primer lugar, y a la vista de su contenido, debe concluirse que la orden cuyo proyecto constituye el objeto del presente informe dispondrá de la naturaleza jurídica de disposición administrativa de carácter general, y no de acto administrativo, al resultar fuera de toda duda su vocación de quedar incorporada de forma permanente al ordenamiento jurídico. Así lo manifiesta la propia Asesoría Jurídica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo con ocasión de los informes emitidos respecto a diversas bases reguladoras de subvenciones de esta Consejería (véase, por todos, Informe AJ-CEETA 2024/64). Consecuentemente, ello hace que resulte de aplicación el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, titulado «*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*».

A tales efectos, en relación con el trámite de consulta pública previa, se indica en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN) que:

«*Se prescinde del trámite de consulta pública previa en aplicación del apartado 2 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya que la propuesta normativa de modificación de la Orden de 29 de junio de 2023 no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, ni regula aspectos parciales de una materia.*

En cuanto a que la modificación que se propone no tiene un impacto significativo en la actividad económica, más allá del impacto económico positivo que resulta de alcanzar al mayor número de personas trabajadoras autónomas posible, dentro de la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio.

En cuanto a que la modificación de la orden que se propone no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, dado que la modificación trata de adecuar y corregir la

redacción de los artículos 4.2 y 5.3 de la Orden de 29 de junio de 2023, referentes al momento temporal de comprobación de los requisitos exigidos para ser persona beneficiaria, adecuándolos a la redacción del artículo 13.2 de la LGS, así como al procedimiento de consultas automatizadas realizadas durante la instrucción de los expedientes de subvenciones.

A mayor abundamiento, la finalidad de la consulta pública previa, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 133 de la Ley 39/2015 es recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: «a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias». En el caso de la modificación que se propone, no resulta oportuna la consulta, dado que es necesaria la modificación de la redacción dada a los apartados 2 del artículo 4 y apartado 3 del artículo 5 de la Orden de 29 de junio de 2023, para adecuar la Orden a la redacción del artículo 13.2 de la LGS, así como al procedimiento de consultas automatizadas previsto en la referida Orden. Además, no hay otras alternativas regulatorias mejores que las contenidas en la modificación que se propone dado que atendiendo al principio de seguridad jurídica es el cauce adecuado de corregir los artículos citados».

En todo caso, y sin perjuicio de la argumentación planteada por la Dirección General proponente para prescindir de dicho trámite, hemos de poner de manifiesto que se ha declarado la tramitación de urgencia del expediente, mediante Acuerdo de Inicio de 26 de noviembre de 2024.

En este sentido, el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, determina que dicha consulta se sustanciará en los términos establecidos en la normativa básica estatal y en la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. Así, tanto los artículos 26.2 y 27.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, como el artículo 28.2 de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, determinan que podrá prescindirse del trámite de consulta pública previa en casos de tramitación urgente del procedimiento normativo, como ocurre en el presente supuesto.

Por lo que se refiere a la justificación de la tramitación con carácter de urgencia del proyecto normativo, en el Acuerdo de Inicio adoptado con fecha 26 de noviembre de 2024 por la persona titular de la Viceconsejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, se recoge lo siguiente:

> "[…] *VI.- En cuanto a la tramitación del procedimiento de modificación de la Orden de 29 de junio de 2023, acuerda su tramitación urgente en aplicación del artículo 45 bis.1, letra b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, que establece que se podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamentos en alguno de los siguientes supuestos: «b) Cuando concurran otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.*
>
> […] *3. Las circunstancias que motivan la tramitación urgente del procedimiento constarán debidamente justificadas en el acuerdo de inicio*».

[…] *Existen sobradas razones de interés público, fundamentadas en la necesidad de modificar la Orden de 29 de junio de 2023, para publicar una nueva convocatoria de la línea 2 de subvención con la mayor seguridad jurídica, que de cobertura a las nuevas altas en la Seguridad Social de los trabajadores autónomos que cursen su alta a partir del 1 de octubre de 2024; y por otro lado, queda patente que no ha podido preverse con anterioridad que la suscripción del Convenio entre el SPEE y la Comunidad Autónoma de Andalucía se haya producido en el último trimestre del presente ejercicio 2024, lo que dificulta o incluso imposibilita la ejecución del Plan de Empleo de Andalucía 2024 en el presente ejercicio, e incluso finalizar su ejecución en 2025, como requiere el Convenio,siendo necesaria la tramitación urgente de la modificación de la Orden para iniciar las actuaciones previstas en el Convenio de 27 de septiembre de 2024 entre el SPEE y la Comunidad Autónoma de Andalucía antes antes de la finalización de 2024.*

Por todo ello, las razones de interés público expuestas aconsejan la aplicación al procedimiento de elaboración de la modificación de la Orden citada la tramitación de urgencia, para obtener la financiación necesaria y publicar la convocatoria de la línea 2 de inicio de actividad de las personas trabajadoras autónomas con la nueva redacción de la Orden, en el menor plazo posible, reduciéndose a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos, conforme a lo previsto en el artículo Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación al artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

Con base en las mencionadas circunstancias, a través del apartado segundo del acuerdo de inicio se ha decidido:

«*Acordar la tramitación de urgencia en el procedimiento, conforme a lo previsto en el artículo 45 bis b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación al artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».*

A la vista de lo recogido en el Acuerdo de Inicio, la causa alegada para declarar la tramitación de urgencia tiene su encaje dentro del supuesto al que se refiere el artículo 45.bis.1.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, habiendo quedado justificado en dicho Acuerdo de Inicio que las circunstancias extraordinarias alegadas en el mismo no han podido preverse con anterioridad, al venir así exigido en el apartado 3 del citado artículo 45.bis.

En relación con los trámites de audiencia e información pública, en el documento suscrito por la Dirección General proponente, de fecha 6 de febrero de 2025 («*DECISIÓN MOTIVADA SOBRE EL ALCANCE Y EXTENSIÓN DE LA NECESIDAD DE CONCEDER TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA*»), se incluyen en su anexo la relación de entidades a las que conceder trámite de audiencia. En virtud de lo solicitado, la persona titular de la Secretaría General Técnica ha procedido a otorgar trámite de audiencia a las siguientes entidades, por un plazo de 7 días hábiles:

- Asociación de Trabajadores Autónomos de Andalucía (ATA).
- Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE – Andalucía).
- Comisiones Obreras de Andalucía (CC.OO.).
- Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
- Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT).

Por lo que se refiere al trámite de información pública, cabe indicar que mediante Resolución de la persona titular de la Secretaría General Técnica de fecha 13 de febrero de 2025, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el día 19 de febrero de 2025 (BOJA número 34), se acordó la apertura del trámite de información pública, concediéndose a tal fin un plazo de 7 días hábiles.

En relación con dichos trámites, en la MAIN se especifica que, en fecha 21 de febrero de 2025 se presenta, por Dª. Nuria Belén González Guijarro, alegaciones al texto publicado en el portal de transparencia en el apartado de documentos sometidos a información pública, manifestando la necesidad de reformular el artículo 9.2 de la Orden en lo relativo a la compatibilidad con otras ayudas y límite de la subvención. El órgano directivo proponente no acepta dicha alegación porque dicho artículo 9.2 no es objeto de la presente modificación.

Igualmente, y por tratarse de unas bases reguladoras de subvenciones, resultaría obligatorio con carácter previo a la aprobación de las mismas la emisión de los informes que aparecen indicados en el artículo 4 del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, en atención a las circunstancias concurrentes, así como cualesquiera otros informes que pudiesen resultar exigidos por otras normas con carácter preceptivo y previo a la aprobación de las mismas. En este sentido, se constata que han sido recabados y obtenidos los siguientes informes:

- Informe emitido con fecha 21 de febrero de 2025 por la persona titular de la Secretaría General para la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, el artículo 8.1 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, y el artículo 4.2.c) del Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía (Expte.: 2025-00017).

- Informe emitido con fecha 11 de marzo de 2025 por la persona responsable de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.3 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género.

- Informe emitido con fecha 11 de marzo de 2025 por el Delegado de Protección de Datos de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, con base en el artículo 39 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

- Informe emitido con fecha 19 de marzo de 2025 por la persona titular de la Dirección General de Presupuestos, en virtud de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de

medidas tributarias, administrativas y financieras (IEF_PR_CON_00019_2025).

- Respecto al informe solicitado a través del Servicio de Presupuestos y Gestión Económica de la Secretaría General Técnica a la Dirección General de Fondos Europeos (en adelante D.G. de FF.EE.), en virtud de lo establecido en el artículo 4.3.b) del Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, se remitió al citado Servicio comunicación interior de fecha 21 de marzo de 2025, mediante BandeJA INT/2025/282365, solicitando información sobre si se había tramitado o no la correspondiente solicitud de informe a la D.G. de FF.EE.

Como consecuencia de lo anterior, desde Secretaría General Técnica se remite comunicación interior, de fecha 28 de marzo de 2023, a la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social, órgano solicitante del presente informe, en la que solicita «*se constaten las posibles fuentes de financiación de las sucesivas convocatorias, a fin de determinar la procedencia de la petición de informe a la D.G de Fondos Europeos*».

Como contestación a dicha solicitud, la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social remite, en fecha 23 de abril de 2025, mediante BandeJA INT/2025/405420, comunicación interior en la que se manifiesta que:

> «*Respecto a la línea 1 (cuota cero) de subvención, no es susceptible de financiación con fondos europeos, financiándose con fondos propios de la Junta de Andalucía.*
>
> *Por su parte, y respecto a la línea 2 de inicio de actividad, la misma es susceptible de financiación con Fondo Social Europeo Plus (PSE+) para el periodo 2021-2027, encuadrándose dentro del Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el FSE+ y por el que se deroga el Reglamento (UE) núm. 1296/2013. El citado reglamento regula en su artículo 4 los objetivos específicos del FSE+, entre los que se recoge «la promoción del empleo por cuenta propia» (letra a). Asimismo, dicha línea de subvención se financia dentro de la medida D441AAD7E1, denominada «Apoyo y ayudas al autoempleo y la creación de empresa», habiéndose financiado la convocatoria 2023-2024 de esta línea 2 de subvención con FSE+. No obstante, y dado que la ejecución de la referida línea en la anterior convocatoria superó ampliamente la programación actual del Programa FSE+ Andalucía 2021-2027, se ha solicitado una reprogramación del mismo, por lo que no se puede confirmar, a la fecha actual, si la convocatoria 2025 de la línea 2 podrá financiarse con FSE+. En cualquier caso, de financiarse la convocatoria 2025 con dicho fondo se solicitará el correspondiente informe a la Dirección General de Fondos Europeos con ocasión de la tramitación de la resolución por la que se efectúe su convocatoria.*
>
> *Por otra parte, se ha de indicar que los artículos de la Orden de 29 de junio de 2023 objeto de modificación (artículos 4.2, 5.3, 7.2 y 8.3) no afectan a la posible financiación de la línea 2 con cargo al Programa FSE+ Andalucía 2021-2027.*
>
> *Por las razones expuestas, este centro directivo considera, salvo mejor criterio, que no procede la solicitud de informe a la Dirección General de Fondos Europeos sobre el proyecto de orden por el que se modifica la Orden de 29 de junio de 2023*».

En virtud de lo manifestado por el órgano directivo solicitante, no se procede a tramitar la petición de informe a la D.G. de FF.EE.

Con este último informe finalizarían los recabados hasta la fecha en el procedimiento, sin perjuicio del que debe emitir este Servicio y de los que habrán de ser evacuados a su debido momento por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo y la Intervención General de la Junta de Andalucía, órgano este que será el último en informar el proyecto de orden, en atención a lo dispuesto en el artículo 132.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto 92/2022, de 31 de mayo.

2.2. Competencias ejercidas, rango normativo, estructura y documentación que se acompaña.

Tras la adaptación del proyecto de orden a las observaciones efectuadas en los trámites de información pública, audiencia e informes preceptivos más arriba descritos, la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social ha remitido a este Servicio una nueva versión, que se encuentra fechada el día 11 de abril de 2025, a efectos de informe, a la que acompaña la MAIN suscrita el 11 de abril de 2025, incluyendo la misma las observaciones y alegaciones efectuadas en los referidos trámites, las incorporadas al texto remitido para informe, y los motivos de la no aceptación del resto de observaciones y alegaciones.

A continuación, se realizarán algunas consideraciones en relación con la iniciativa normativa adoptada, al texto sometido a informe, y a la documentación que se acompaña al mismo:

- En cuanto a las competencias en virtud de las cuales resultará aprobada la modificación de las bases reguladoras que constituyen el objeto del presente informe, ha de tenerse en cuenta que el Estatuto de Autonomía para Andalucía señala en su artículo 45.1 lo siguiente: «*En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión*».

Por su parte, a la vista de lo indicado en el artículo 5 del Decreto del Presidente 10/2022, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías, se concluye que corresponde a la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, las competencias relativas al trabajo autónomo. Tal aspecto quedaría confirmado atendiendo a lo dispuesto en el artículo 1.g) del Decreto 155/2022, de 9 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica de dicha Consejería, que atribuiría a la misma las competencias en materia de fomento y promoción del trabajo autónomo, manteniendo dichas competencias conforme a lo previsto en el artículo 11 del Decreto del Presidente 6/2024, de 29 de julio, sobre reestructuración de Consejerías.

A su vez, en el artículo 9.2.a) del propio Decreto 155/2022, de 9 de agosto, se determina que corresponderá a la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social promover y gestionar incentivos para la puesta en marcha y acompañamiento del trabajo autónomo.

A la vista de todo ello, se concluye que las referidas competencias constituirían base legitimadora para acometer la iniciativa normativa de modificación adoptada, no realizando este Servicio ninguna objeción a este respecto, habida cuenta además que las bases reguladoras que se pretenden modificar

se encuentran incluidas dentro del propio Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo para el periodo 2023-2025 (aprobado a través de la Orden de 1 de agosto de 2023), conforme a la actualización de dicho Plan para el año 2024, quedando las mismas incardinadas dentro de su Objetivo 5 «*Fomentar el trabajo autónomo en igualdad de condiciones de acceso y desarrollo*», línea 5.2 «*Cuota Cero*».

- En relación al rango normativo elegido para aprobar la futura modificación de las bases reguladoras, debe indicarse que el artículo 118.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, establece que las normas reguladoras de subvenciones serán aprobadas por las personas titulares de las Consejerías, siendo así que las disposiciones adoptadas en estos casos revestirán forma de orden, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre. Habida cuenta de ello, se concluye que lo actuado en el presente supuesto resultaría acorde a las previsiones legales anteriormente referidas.

Se constata que las subvenciones cuya modificación se propone en el proyecto de orden se conceden en régimen de concurrencia no competitiva, lo cual conlleva que las mismas sean otorgadas en atención a la mera concurrencia de una determinada situación en las personas beneficiarias, sin que sea necesario establecer la comparación de las solicitudes ni su prelación. Asimismo, dichas bases reguladoras no se sujetan a lo dispuesto por las bases reguladoras tipo en régimen de concurrencia no competitiva, que figuran recogidas en la Orden de 20 de diciembre de 2019, por la que se aprueban las bases reguladoras tipo y los formularios tipo de la Administración de la Junta de Andalucía para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva. La justificación de lo anterior ya se incluía en la Orden de 29 de junio de 2023, cuya modificación se propone mediante el proyecto normativo objeto del presente informe, por lo que ninguna objeción cabría realizar con respecto a la decisión adoptada.

Sin perjuicio de ello, a efectos meramente informativos y de cara a futuros proyectos de bases reguladoras de subvenciones a tramitar por el órgano solicitante del presente informe, ponemos de manifiesto al mismo que, de optarse por las bases reguladoras tipo, no resultaría necesario solicitar ciertos informes en la tramitación, a saber, los informes a emitir por la Secretaría General para la Administración Pública y por la Asesoría Jurídica de la Consejería, lo cual podría cobrar especial interés en el caso de que el expediente fuese tramitado con carácter de urgencia, como ocurre en el presente supuesto.

- Por lo que respecta a la estructura del proyecto de orden, cabría resaltar que la versión remitida para informe de este Servicio cuenta con una parte expositiva, donde se recoge cuál es el objeto de la modificación propuesta y las finalidades perseguidas con su aprobación. A su vez, en la parte expositiva se hace alusión a las competencias ejercidas a través del proyecto de orden y los antecedentes existentes. También queda justificada en la parte expositiva la adecuación de la futura norma a los principios de buena regulación.

Tras la parte expositiva, al tratarse de una disposición modificativa simple, nos encontramos con un artículo único, cuyo título incluye la denominación de la norma modificada, que se reitera en el párrafo introductorio, constando de cuatro apartados, uno por cada precepto modificado. Estos apartados se numerarán con cardinales escritos en letra (uno, dos, tres...). Asimismo, existe una parte final,

constituida actualmente por una disposición final.

Consideramos que la estructura empleada resultaría acorde a la exigida para estos casos, quedando el contenido del proyecto normativo dividido en las tres clásicas partes propias de cualquier disposición administrativa de carácter general, esto es: expositiva, dispositiva y final, las cuales se encuentran claramente diferenciadas.

- En lo que se refiere a la documentación que el órgano directivo solicitante del presente informe ha acompañado a su petición, consideramos que dicha documentación resultaría acorde con lo dispuesto por el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, que señala lo siguiente:

> «*b) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el órgano directivo competente, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería, mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará la MAIN, donde se recoja y unifique la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad, y se realice una estimación de los impactos que en diferentes ámbitos de la realidad tendrá su aprobación. Dicha Memoria se elaborará conforme a lo establecido en la normativa vigente en materia de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía*».

En la MAIN se pone de manifiesto que, al haber incluido en el nuevo proyecto remitido también la modificación de los artículos 7.2 y 8.3 de la Orden de 29 de junio de 2023, dicha modificación conlleva un «*impacto económico positivo*», por lo que consideramos acertado que no se haya hecho uso de una versión abreviada de la misma, dado que dicha modalidad quedaría reservada, según se dispone en el artículo 7 ter del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, únicamente para el caso de que «*se aprecie que el proyecto no tiene un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro, o que los impactos en dichos ámbitos no son significativos*».

No obstante ello, cabe advertir al órgano solicitante del presente informe que no se ha seguido la estructura prevista en la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno (en adelante la Guía), por lo que la MAIN remitida no recoge todos y cada uno de los apartados previstos en dicha Guía. Así, en el anexo I de la Guía se determina el orden de estructura para el contenido de la MAIN que a continuación se reproduce, que no es el seguido en la MAIN remitida, lo que se manifiesta a efectos que se adecúe la estructura de la MAIN a la referida Guía, a saber:

«*1. Resumen ejecutivo*
2. Oportunidad de la propuesta de norma
3. Contenido y análisis jurídico de la propuesta normativa
3.1. Contenido
3.2. Análisis jurídico
4. Impacto económico, económico-financiero y presupuestario
4.1. Impacto económico
4.2. Impacto económico-financiero y presupuestario
5. Evaluación de las cargas administrativas

6. Impacto de género, en la infancia y adolescencia y en la familia
6.1. Impacto de género
6.2. Impacto sobre la infancia y la adolescencia
6.3. Impacto sobre la familia
7. Medios electrónicos
8. Impacto en la protección de datos personales
9. Análisis de otros impactos
10. Resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública previa
11. Descripción de la tramitación, motivación sobre el alcance del trámite de audiencia y petición de informes y dictámenes
12. Evaluación ex post de la norma».

Asimismo, ponemos de manifiesto al órgano solicitante del presente informe, que el artículo 7.bis.2 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, obligaría a que la MAIN fuese actualizada con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de elaboración normativa, previsión esta que deberá ser tenida en cuenta por el mismo en cuanto al apartado de la MAIN relativo a «Informes-dictámenes recabados», los cuales han de ser actualizados, en su momento, con ocasión del presente informe y de los informes a emitir por la Asesoría Jurídica de la Consejería y la Intervención General de la Junta de Andalucía.

En el caso que nos ocupa, respecto a los objetivos que se persiguen con la aprobación de la modificación de las bases reguladoras, la MAIN del proyecto de orden, en el resumen ejecutivo, dispone lo siguiente:

> «*1) Adecuar la redacción de los artículos 4.2 y 5.3 de la Orden de 29 de junio de 2023 a lo dispuesto en el artículo 13.2 de la LGS.*
> *2) Garantizar la seguridad jurídica de las personas que solicitan estas subvenciones, al tratarse de dos artículos que regulan los requisitos para obtener la condición de persona beneficiara, debiendo estar redactados con criterios de certeza sobre su contenido y previsibilidad de las consecuencias jurídicas de la aplicación de los mismos.*
> *En este sentido, se ha de indicar que durante la tramitación de las primeras convocatorias de ambas líneas de subvenciones (que más adelante se citan) se ha contado con la Instrucción de la Dirección General de Trabajo Autónomo y Economía Social de fecha 5 de febrero de 2024, sobre la aplicación de los artículos 4.2 y 5.3 de la Orden de 29 de junio de 2023, en la que se concluía que el momento en el que han comprobarse* [sic] *de oficio los requisitos previstos en los artículos 4.2 y 5.3 de la Orden de 29 de junio de 2023, es con anterioridad a dictarse la resolución de concesión, y no a la fecha de presentación de la solicitud, por lo que la modificación de los artículos de la Orden citados resulta imprescindible atendiendo al principio de seguridad jurídica para las personas destinatarias de las bases reguladoras.*
> *Se ha de citar igualmente el Informe facultativo del Gabinete Jurídico, sobre el momento temporal de estar al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social en el procedimiento de concesión de subvenciones previstas en la Orden de 29 de junio de 2023, de fecha 4 de junio de 2024 (AJ-CCETA* [sic] *2024/51),*

solicitado durante la tramitación de la primera convocatoria de ambas líneas de subvenciones, con motivo de la duda planteada por este centro directivo en los términos que se recogen en el citado informe, que se adjunta.
3) Modificar los artículos 7.2 y 8.3 de la Orden de 29 de junio de 2023 con el objetivo de establecer unas cuantías mínimas y máximas en las bases reguladoras y que sean concretadas en las correspondientes convocatorias para poder alcanzar al mayor número de personas trabajadoras autónomas en Andalucía, atendiendo a las disponibilidades presupuestarias aprobadas en la correspondiente Ley del Presupuesto».

Finalmente, se ha de advertir que el Acuerdo de 14 de mayo de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se sustituye el control previo de determinadas subvenciones y ayudas por el control financiero permanente, conforme con el anexo consolidado de dicho Acuerdo, determina que en las subvenciones reguladas por la Orden de 29 de junio de 2023 (objeto de la presente modificación), se sustituye el control previo por el control financiero permanente, tal y como dispone el artículo 8.8 de dicha Orden.

3. OBSERVACIONES DE TÉCNICA NORMATIVA.

En virtud de lo previsto en las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y publicitadas en el Boletín Oficial del Estado mediante Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia (BOE 180, de 29 de julio de 2005), hemos de poner de manifiesto:

- La directriz 57 determina que (el resaltado es nuestro): «*En el caso de que la disposición modifique una sola norma, contendrá un artículo único titulado. El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una sola norma, el artículo único se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio.* ***Estos apartados se numerarán con cardinales escritos en letra (uno, dos, tres...)***». En aplicación de esta directriz, donde dice: «*Cuarto*», debería decir: «Cuatro».

- De acuerdo con la directriz 68, se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate.

En este sentido, las citas contenidas en los párrafos quinto y séptimo de la parte expositiva, así como los apartados uno y dos del artículo único deberían ser: «[…] el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre [...]» y «[…] artículo 116.2, 4 y 5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública [...]».

- La directriz 73 determina cómo han de citarse las leyes estatales, reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y reales decretos. Se deberá tener especial cuidado en emplear la denominación con la que la norma en cuestión fuese publicada en el correspondiente diario oficial. De acuerdo con dicha directriz, y conforme a los ejemplos que se incluyen en la misma, se realizan las siguientes observaciones:

1.- La cita correcta de la siguiente norma sería: «Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo» (párrafo quinto de la parte introductoria). Las segundas y posteriores citas de esta norma, tanto en la parte expositiva como en la

dispositiva, podrían abreviarse, y conforme a la denominación con que la norma ha sido publicada en el diario oficial, debiendo ser: «Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía» (véase la cita incorrecta en el párrafo décimo primero de la parte expositiva, así como en los apartados uno y dos del artículo único).

2.- La cita de la norma que se incluye en el párrafo vigésimo primero de la parte introductoria sería (el resaltado es nuestro): «Ley 9/2007, de 22 de octubre de **la** Administración de la Junta de Andalucía».

- Respecto a las citas de normas jurídicas, cuando en el proyecto de orden se cite por primera vez una norma, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, dicha cita deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso (directriz 80). Se deberá tener especial cuidado en que, además de que dicha cita se haga completa o, en su caso, abreviada, se emplee la denominación con la que la norma en cuestión fuese publicada en el correspondiente diario oficial. En consecuencia, la cita que se contiene en el párrafo séptimo de la parte expositiva es incorrecta («*Ley General de Subvenciones*»), pudiendo citarse abreviada al ser la segunda en la parte expositiva, a saber: «Ley 38/2003, de 17 de noviembre».

- La directriz 81 determina respecto a la cita del diario oficial lo siguiente: «*Cita del diario oficial.–La cita de un número del «Boletín Oficial del Estado», de los boletines de las Comunidades Autónomas y del «Diario Oficial de la Unión Europea» se realizará del siguiente modo: DENOMINACIÓN DEL DIARIO OFICIAL, NÚMERO y FECHA (día, mes y año)*». En consecuencia, la cita que se contiene en el párrafo cuarto de la parte expositiva, sería (el subrayado es nuestro): «[…] Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 125 [...]».

4. OBSERVACIONES DE CARÁCTER MATERIAL.

4.1. A la parte expositiva.

En el párrafo tercero, se sugiere que se cite el artículo del Decreto del Presidente 6/2024, de 29 de julio, sobre reestructuración de Consejerías, que mantiene las competencias que tenía esta Consejería conforme al Decreto anterior. En consecuencia, se sugiere que donde dice: «[…] *le atribuye las competencias en materia de fomento y promoción del trabajo autónomo y del autoempleo, sin que las mismas fueran alteradas por el Decreto del Presidente 6/2024, de 29 de julio, sobre reestructuración de Consejerías*», se dijese: «[…] le atribuye las competencias en materia de fomento y promoción del trabajo autónomo y del autoempleo, manteniendo dichas competencias conforme a lo previsto en el artículo 11 del Decreto del Presidente 6/2024, de 29 de julio, sobre reestructuración de Consejerías», lo que se deja a criterio del órgano directivo solicitante.

En relación con el párrafo cuarto realizamos las siguientes observaciones:

1.- Se recomienda que la referencia al Boletín de publicación de la Orden objeto de modificación se inserte entre comas y de acuerdo con la directriz de técnica normativa 81, por lo que se sugiere la siguiente redacción (el resaltado es nuestro): «El 3 de julio de 2023 se publicó**,** en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía **número** 125**,** la Orden de 29 de junio de 2023 [...]».

2.- Donde dice: «*Dicha Orden regula dos líneas de subvenciones: La línea 1, destinada a* [...]. *Y, la línea 2, destinada a* [...]», se sugiere que se diga: «Dicha Orden regula dos líneas de subvenciones; por un lado, la línea 1, destinada a […]; y por otro lado, la línea 2, destinada a [...]».

3.- Se advierte que no se ha identificado el objeto de ambas líneas de subvención tal y como se establece en el artículo 1 de la Orden de 29 de junio de 2023, lo que se advierte por si se considerase oportuno incluir dicha información en el texto sometido a informe. Así, el artículo 1.2 de dicha Orden determina que (el subrayado es nuestro):

> «[…] *a) Línea 1: Subvenciones para financiar las cuotas de cotización a la Seguridad Social devengadas por las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas, incluidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o, en el grupo primero de cotización del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, que hayan estado acogidas a la reducción prevista en los apartados 1 y 2 del artículo 38 ter de la Ley 20/2007, de 11 de julio, y a la bonificación prevista en el artículo 38 bis de dicha Ley, siempre que hayan completado el periodo continuado de duración en situación de alta como persona trabajadora autónoma previsto en el artículo 6.1 para tener derecho a la concesión de la subvención.*
> […] *b) Línea 2: Subvenciones dirigidas a las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas incluidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o, en el grupo primero de cotización del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, que sean beneficiarias de la reducción prevista en el apartado 1 del artículo 38 ter de la Ley 20/2007, de 11 de julio, y que hayan iniciado una actividad económica o profesional, con la obligación específica de mantenimiento de forma ininterrumpida de la condición de persona trabajadora autónoma durante doce meses a contar desde el día siguiente al de la presentación de la solicitud* [...]»

Por lo que se refiere al párrafo sexto, hemos de tener en cuenta que el hecho de que la tramitación del procedimiento se efectúe integra y exclusivamente de forma electrónica y de que la comprobación del cumplimiento de los requisitos se lleve a cabo preferentemente de manera automatizada a las que se refiere el texto, están previstas, respectivamente, en los artículos 17.1 («*Tramitación*») y 13.1 («*Documentación acreditativa*») de la Orden de 29 de junio de 2023, por lo que sugerimos se haga referencia a dichos artículos en el proyecto objeto del presente informe.

En el párrafo séptimo se incluye, al final del párrafo, la justificación de la modificación operada en los artículos 4.2 y 5.3 de la Orden de 29 de junio de 2023, haciendo referencia al artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. Teniendo en cuenta que las circunstancias objeto de consulta no solo se recogen en dicho artículo, sino también en el artículo 116.2, 4 y 5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, nos cuestionamos si no sería conveniente referirse también a este último artículo, tal y como así se efectúa al principio del párrafo que estamos analizando.

Asimismo, en este mismo párrafo, donde dice: «*diferentes servicios web*», se sugiere que se diga: «diferentes servicios de verificación y consulta de datos», por ser la terminología empleada en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, lo que se somete a la valoración del órgano directivo solicitante.

Por lo que se refiere al párrafo octavo, entendemos que la cuantía individualizada para cada colectivo que se concretará en la correspondiente convocatoria no solo dependerá de las disponibilidades presupuestarias, sino también del número de personas solicitantes de cada medida, que se determina en función del colectivo destinatario, en convocatorias anteriores, o cualquier otra información que permita adecuar dichas cuantías a la

previsión de personas solicitantes por cada medida. De ser así, debería especificarse en el texto, identificando, en su caso, la fuente de la que se obtiene dicha información.

Lo anterior se manifiesta, teniendo en cuenta que, entre el contenido mínimo de la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones se encuentra, conforme al artículo 17.3.f) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, la cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación, lo que deberá tenerse en cuenta en la nueva redacción propuesta del artículo 7.2.

Respecto de este mismo párrafo octavo, debería revisarse el empleo del signo ortográfico «coma»; así, donde dice: «*Por todo ello es necesario proceder* [...]», debería decir (el resaltado es nuestro: «Por todo ello**,** es necesario proceder [...]».

En el párrafo noveno al analizar el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, solo se fundamenta la modificación que se pretende realizar de los artículos 4 y 5 de la Orden, pero no se hace referencia alguna a la modificación de los artículos 7 y 8, lo que se manifiesta por si se tratase de una omisión involuntaria.

En este mismo párrafo noveno, al analizar la adecuación de la norma al principio de eficiencia, en el informe evacuado por la Secretaría General para la Administración Pública con fecha 21 de febrero de 2025, con ocasión de la tramitación del presente proyecto normativo, se recuerda lo dispuesto en el artículo 7.bis.1.b).4º del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, al determinar que cuando se modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes «*se debe llevar a cabo un estudio relativo al análisis y diagnóstico de los procedimientos y su posible rediseño*». A este respecto, el órgano directivo solicitante del presente informe no acepta dicha observación, tal y como se incluye en la página 10 de la MAIN remitida, al entender que no es necesario el rediseño del procedimiento por cuanto la nueva redacción del articulado de la Orden de 29 de junio de 2023, no supone modificación del procedimiento administrativo que se regula en la Orden. No obstante, y a nuestro criterio, no se han especificado en el texto los motivos de dicha afirmación, lo que se manifiesta a los efectos oportunos.

4.2. A la parte dispositiva.

- Artículo único. Apartado tres.

Tal y como expusimos al analizar el párrafo octavo de la parte expositiva, si bien no se especifica la cuantía individualizada de la subvención para cada colectivo, al menos sí deberían especificarse los criterios para su determinación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17.3.f) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, lo que se manifiesta a efectos de la revisión del texto en este aspecto. En el mismo sentido nos pronunciamos en relación con el incremento para cada colectivo en función del número de habitantes del municipio.

Por otra parte, donde dice: «[...]*una cantidad a tanto alzado entre 2.000 euros y 5.500 euros, atendiendo al colectivo de personas de que se trate de los que se relaciona a continuación* […]», consideramos más adecuado que se dijese (el resaltado es nuestro): «[...]una cantidad a tanto alzado entre 2.000 euros y 5.500 euros, atendiendo al colectivo de personas de que se trate de los que se relaciona**n** a continuación […]».

En el segundo párrafo se hace referencia al incremento por cada medida de las previstas en el artículo 1.2.b) de la Orden objeto de modificación. Teniendo en cuenta que dichas medidas se determinan atendiendo al colectivo destinatario, sugerimos que, para mayor claridad (al ser el término «colectivo» el empleado con anterioridad) se incluya la siguiente especificación (el resaltado es nuestro): «[…], la cuantía de la subvención se incrementará para cada medida**, atendiendo al colectivo destinatario,** en las cuantías [...]», lo que se somete a la valoración del órgano directivo solicitante. Esta observación se hace extensiva a lo previsto en el apartado cuatro del artículo único.

Es todo cuanto cabe informar por este Servicio, sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho o criterio técnico especializado por razón de la materia.

EL JEFE DE SERVICIO DE LEGISLACIÓN Y RECURSOS

Rodrigo Revere Iglesias

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

María Elena Lobillo Chacón

RODRIGO REVERE IGLESIAS	29/04/2025	PÁGINA 16/16
MARIA ELENA LOBILLO CHACON		
[redacted]		